

建国以来我国高校内部领导体制演变述评

米红 周仲高

【摘要】建国以来我国高校内部领导体制的演变经历了七个阶段，每一阶段的变化都是外因与内因共同作用的结果，但在不同的时期，内外因的影响具有差异性。外界的政治因素是影响高校内部领导体制的直接因素，而政策法规是高校内部领导体制转变的标志，其中经济因素则起基础性的作用。我国高校内部领导体制演变的内在依据是权力划分问题，在高等学校内部，除了我国独具特色的党委权力与校长权力的不同划分之外，学术权力与行政权力的不同划分与行使也是影响高校内部领导体制的另一潜在依据。

【关键词】体制 高校内部领导体制 学术权力 行政权力

【中图分类号】G649.21 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1005-5843(2004)03-0055-03

【作者简介】米红，厦门大学高等教育发展研究中心战略室主任、研究员（福建厦门 361005）；周仲高，厦门大学高等教育发展研究中心硕士研究生

一、引言

在高教管理领域，体制的改革一直是改革的重点和难点。半个多世纪以来，我国在高教管理领域经历过多次大起大落，若对昔日的历史进行全面的回顾和反思，至少我们能看清曾经走过的道路；再进一步，若对昔日的历史进行客观的分析与评价，就有可能从中找出一些规律以指引今后的征途。过去对之研究都试图从外因去寻找其变化的根据，这种分析从现象上看无疑是正确的，我国高校内部领导体制的变化都源于一个特定的教育政策的颁布，这是一个不争的事实，但若仅停留于此层面的分析，高校内部领导体制的研究就失去了其必要性。透过这层现象，本文尝试进一步去寻找影响我国高校内部领导体制自身变化的内在依据。这种寻找的价值就在于尽力去发现我国高校内部领导的规律性关系。

二、基本概念的界定

概念的界定是立论的前提。在本文的讨论中，我们要厘清体制的概念内涵以及高校内部领导体制在整个高等教育管理体制中的定位。

1. 体制的概述。体制是频繁使用的一个概念，但体制概念的使用也是模糊不清的。《现代汉语词典》对体制的解释是：“国家机关、企业、事业单位等的组织制度。”^[1]其本质是把体制界定为一种制度。与此相近的解释有很多，如“体制，事实上指的就是制度，或者说，是体系化的制度”。^[2]对体制的考察，较为全面的是孙绵涛教授，他认为体制“包含体系和制度两部分，体系指的是组织机构，制度是保证组织机构正常运转的规范”。^[3]笔者认为，从概念自身的内涵与实践操作来分析，体制不仅仅是一种制度或规范，它

应该是体系与规范的有机统一。形象地说，体系是体制的骨架，是体系的“硬件”部分，而制度或规范是体制的血肉，是体制的“软件”部分。完整的体制建设都应包括这两部分的完善。具体到高校内部领导体制的内涵，它同样包括这两个部分，一是高校内部领导体系的完善，一是高校内部领导制度的建设。高校内部领导体系是指高校内部领导机构的设立及其组织结构，它是一种刚性的结构，一旦确立后就会在一定时期内相对稳定地存在。如校长与党委书记在学校组织结构中的地位，学校是实行校系二级管理还是校院系三级管理等等。高校内部领导制度是指高校上下级之间以及各个机构之间进行行政活动所遵循的各种制度，它是一种柔性的制度，在实际操作中有许多变化。

2. 高校内部领导体制的定位。高校内部领导体制是高等教育管理体制中的一部分，明确它在整个高等教育管理体制中的定位，是进一步认识高校内部领导体制的重要前提。在高等教育管理学中，高等教育管理从宏观上包括高等教育行政管理与高等学校管理两大部分；而在高等学校管理中，若按管理的基本职能来划分，它又分为高等学校的计划管理、高等学校的组织管理、高等学校的领导和高等学校的监督等等各个组成部分。结合管理职能的划分，若再从组织体制这一维度出发，高等学校的领导体制又是高等学校管理体制的一部分。在学校管理这一微观领域，管理与领导在内容上有许多重叠之处，所以，高等学校内部领导体制的变革对整个高校管理的影响就有十分显著的作用。

三、建国以来我国高校内部领导体制演变的过程

建国以来我国高校内部领导体制演变的过程是极为复杂的，许多学者都按时间维度对之进行过分阶段的概述。一般说来，以政策的演变及高校内部权力变化为两个基本

依据，建国以来我国高校内部领导体制的演变过程经历了 七个阶段（见表 1）。

表 1 建国以来我国高校内部领导体制演变过程及相关政策

时 间	高校内部领导体制	相 关 政 策
1950~1956	校长负责制	1950 年教育部颁发《高等学校暂行规程》
1956~1961	党委领导下的校务委员会制	1958 年中共中央、国务院颁发《关于教育工作的指示》
1961~1966	党委领导下的以校长为首的校务委员会制	1961 年制定“高校六十条”
1966~1976	学的一元化领导	1966 年公布“五·一六通知”、“十六条”
1977~1985	党委领导下的校长分工负责制	1978 年制定“新高教六十条”
1985~1989	部分高校试行校长负责制	1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》
1989~	党委领导下的校长负责制	1989 年《中共中央、国务院转发国家教委〈关于当前高等学校工作中几个问题的意见〉》 1998 年颁布《高等教育法》

从上述七个阶段的变化中，我们发现各阶段的变化是围绕着以权责的分配与承担为中心而进行上下波动的。我们以时间为横轴，以党委领导作用强度和校长领导作用强度为纵轴，用量化的方法来粗略地描述建国以来我国高校内部领导体制演变过程（见图 1）。

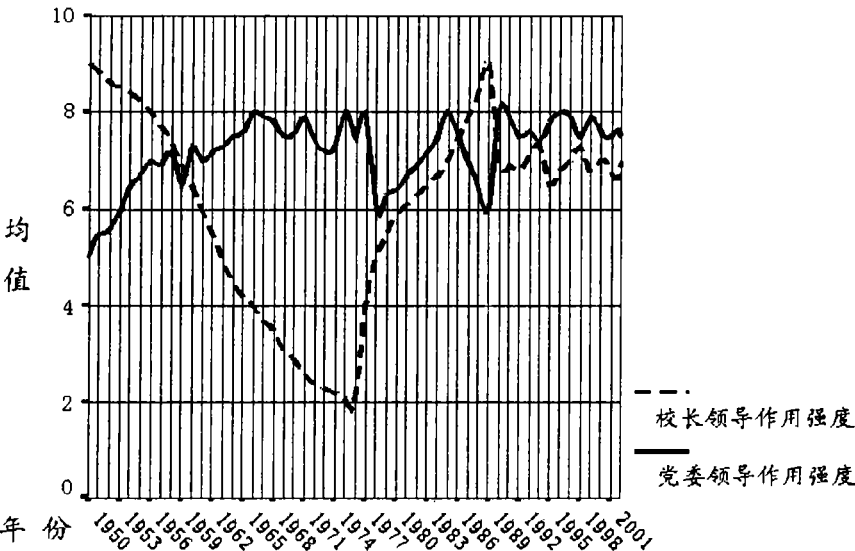


图 1 建国以来我国高校校长与党委领导作用强度曲线变化图

四、建国以来我国高校内部领导体制演变的外部因素

作为微观领域的高校内部领导体制，其变化受外界因素的影响是必然的。从建国以来我国高校内部领导体制演变的过程中，我们明显地可以感受到其受外界因素的制约作用。具体说来，它主要受以下几种因素的影响：

1. 政治因素是影响我国高校内部领导体制的直接因素。教育政治学认为，教育受政治的制约，而教育同时又对政治具有能动的反作用，教育在一定程度上具有相对的独立性。教育在整体上受政治的制约是必然的。在现代国家，这种制约作用已从过去的直接表露转向隐性的内化。从建国以来我国高校内部领导体制的演变历程中，我们可以明显地感觉到政治因素对其无所不在的影响。我国高校内部领导体制的七个阶段变化，每一阶段的变化都对应于

我国整个社会政治的变化。例如，建国初期我国在政治上还未完成社会主义改造，体现在高校内部领导体制上就是沿用建国前的校长负责制；到 1956 年社会主义改造基本完成后，我国进入社会主义社会，所以在高校内部领导体制上就要加强党委的领导作用，实行党委领导下的校务委员会制。随着我国政治建设走向成熟，我国高校内部领导体制也逐步走向稳定。

2. 政策法规是我国高校内部领导体制转变的标志。从表 1 中，我们可以看到我国高校内部领导体制转变的标志是某一政策法规的颁布与实施。从本质上分析，每一政策法规的制定与颁布也是政治因素作用的结果，但随着国家民主化进程的发展，通过政策法规来影响高校内部领导体制将会越来越少受政治因素的直接干预。由于我国是社会主义国家，国家性质决定了其本质上同多数人的根本利益

具有一致性,因而从宏观上论述政治因素与政策法规的差异是不可能的,因为它们在本质上是一致的。但这种一致性并不是总能自动地表现于每一项国家活动之中,所以,通过政策法规来体现教育规律并适度纠正政治因素对高等教育的过度干预是必要的。建国以来政策法规的制定与实施过程还有不少有待改正的方面,因而其演变过程还不能明显体现这种功能,但它已从形式上反映了这种转变的趋势。随着我国国家管理经验的积累和国家对高等教育自身规律的重视,未来我国高校内部领导体制的改革将会越来越多地受各种政策法规的影响,从而体现其科学性与民主性。

3. 经济因素是影响我国高校内部领导体制演变的基础性因素。经济因素对高校内部领导体制演变的影响似乎不太明显,但经济因素的影响是基础性的。尽管建国以来我国高校内部领导体制的起伏变化同经济波动之间没有明显的相关性,但从长期来看,我国高校内部领导体制走向科学与民主都离不开强大的经济基础的支持。特别是改革开放以来,我国高校内部领导体制改革与经济体制的改善具有同步性。在社会主义市场经济体制逐步完善的条件下,我国高校内部领导体制的科学化与民主化进程也在加快,经济因素将从根本上影响着我国高校内部领导体制的改革。

五、建国以来我国高校内部领导体制演变的内在依据

如前所述,我国高校内部领导体制的演变除了受外界因素的明显影响外,其演变过程也有其本身的规律性,对建国以来我国高校内部领导体制演变依据的探寻,是进一步认清当前我国高校内部领导体制改革的关键,也是实现我国高校内部领导体制科学化与民主化的基本前提。

1. 学术权力与行政权力的纵横交错是我国高校内部领导体制演变的核心问题。权力是构成一个团体或机构的最基本要素,也是人类社会和群体组织存在和发展的必要条件。高等学校内部的权力,主要由两部分组成,即学术权力和行政权力。“学术权力是学术人员所拥有和控制的权力,其主体主要是从事教学和科研的学术人员,其客体主要是学术事务、学术活动和学术关系;行政权力常常特指国家行政机关的权力,即国家行政机关依靠特定强制手段,为有效地执行国家意志而依据宪法、原则对全社会进行管理的一种权力。”^[4]学术权力与行政权力在高等学校中的关系是世界高等院校普遍存在的关系。我国过去由于计划经济体制的影响,高等学校完全按政府指令办事,高校也习惯于用行政权力来管理学校,学术权力在学校决策中基本上没有什么地位。但高校内部自身的特殊性决定了这种管理在高校会遇到难题。在高等学校内,学术权力是一种客观存在的权力,它有时甚至是决定性的权力。建国以来我国高校内部领导体制之所以变化如此之多,其中一个核心问题就是学术权力没能找到一个恰当的定位。改革开放之后,随着思想观念的解放和政府对学校自身特殊性的重视,政府已不再把所有权力揽在自己手里,逐步还办学

自主权给高等学校。当前,我国高等学校实行党委领导下的校长负责制是能有效处理学术权力与行政权力的较佳领导体制,其中学术权力得到了一定的施展空间。

2. 党委领导与校长负责在权力划分上的模糊不清是我国高校内部领导体制改革中的难题。我国高校内部领导体制同国际上多数国家的高校内部领导体制相比是十分特殊的,其中最明显的就是党委和校长的双重管理。在处理党委与校长各自管理内容上,必然存在权力划分的问题。建国以来我国高校内部领导体制演变的另一内在依据就是党委与校长在管理内容上的界定。从学理层面分析,党委领导就是加强党的政治领导作用,校长负责则强调按学校自身规律办事。但在实际操作上,这种模糊的划分是不足以指导实践的。从实际操作来说,各高校在这两种权力的划分上都有各自的传统,而且常常是两种权力的重叠行使,从而导致管理效率低下。当前我国高校的领导体制在处理这个问题上基本上采取了一种中庸之道,两者之间的权力划分没有绝对的分开,但在宏观上对各自的管理内容做了一个框定,并提倡两种权力行使的相互配合与监督。

六、结论

通过上述分析,我们得出了以下几个主要结论:(1)建国以来我国高校内部领导体制的演变过程是十分复杂的,在七个阶段的变化之中,每一阶段变化都有其外在的直接因素,如相应的政治事件及政策法规的出台,但每一阶段变化也都存在其内在的依据。(2)政治因素是影响建国以来我国高校内部领导体制演变的直接因素,而相应的政策法规是每一转变的标志;随着民主化进程的发展,政策法规对未来我国高校内部领导体制的影响将越来越大。与此同时,经济因素的基础性作用也不可忽视。(3)我国高校内部领导体制演变的内在依据是权力划分问题,在高等学校内部,除了我国独具特色的党委权力与校长权力的不同划分之外,学术权力与行政权力的不同划分与行使也是影响领导体制的另一潜在依据。(4)从内外因两方面分析,当前我国高校实行党委领导下的校长负责制是历史的必然,但在具体的操作上还有待进一步完善与发展。

注释:

[1]中国社会科学院语言研究所词典编辑室.现代汉语词典(修订本)[M].北京:商务印书馆,1996.1241.

[2]曾冬梅等.规范高校内部领导体制,确保高等教育健康发展[J].广西大学学报(哲学社会科学版),1999,(4).

[3]孙绵涛.教育行政学概论[M].武汉:华中师范大学出版社,1989.128.

[4]张德祥.高等学校的学术权力与行政权力[M].南京:南京师范大学出版社,2002.20~22.

(责任编辑:海文)